ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 5 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "relatif aux mesures visant à améliorer les résultats d'exploitation de la Régie des Transports maritimes", a donné le 7 décembre 1983 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 5e december 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr ..."betreffende maatregelen tot verbetering van de bedrijfsresultaten van de Regie voor Maritiem Transport", heeft de 7e december 1983 het volgend advies gegeven :

PREAMBULE.

Le projet a pour objet :

1. d'imposer à la Régie des transports maritimes l'établissement d'un plan de rationalisation et d'assainissement pour la période 1984 à 1990;

2. de modifier la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires, en donnant au Ministre, en ce qui concerne les navires utilisés par la Régie, certains pouvoirs que la loi en vigueur donne au Roi;

3. de prévoir de nouvelles dispositions relatives au personnel de la Régie.

Il ressort du texte des diverses dispositions de l'arrêté en projet et du commentaire même qu'en fait le rapport au Roi, que le fondement légal de cet arrêté se trouve dans l'article 1er, 3°, et non dans l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Certes, le 1° est libellé en termes très généraux, mais il ne saurait être admis qu'il soit invoqué dans une matière qui est spécialement régie par une autre disposition de la loi, en l'occurrence le 3°, qui a trait aux organismes d'intérêt public.

Il faudrait donc écrire, à l'alinéa 1er du préambule, "..., notamment l'article 1er, 3°, et l'article 2, § 2;".

.../...

Le préambule devrait être complété par la mention des lois modifiées. Parmi celles-ci se trouvera la loi du 1er juillet 1971 portant création de la Régie des transports maritimes, si la suggestion faite pour l'article 3 est retenue. En ce cas, il y aurait lieu d'ajouter au préambule les visas suivants :

"Vu la loi du 1er juillet 1971 portant création de la Régie des transports maritimes (R.T.M.), notamment l'article 36;

Vu la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires, notamment l'article 4;".

DISPOSITIF.

Article 1er.

1. Tel qu'il est rédigé, l'article se borne à prévoir que le "directeur général ... de la Régie ... doit ... proposer au Ministre ... un plan de rationalisation et d'assainissement ...".

Il va de soi que cette "proposition" par le directeur général au Ministre ne peut produire par elle-même d'effets juridiques et qu'elle ne constitue qu'une mesure préparatoire. Les effets juridiques que le Gouvernement entend y attacher ne peuvent découler que d'une décision relative à ce plan de rationalisation et d'assainissement.

L'article doit donc être complété par un alinéa désignant l'autorité compétente pour prendre ladite décision.

.../...

2. Une partie des effets du plan devant intéresser des personnes étrangères au personnel de la Régie, il ne suffit pas de communiquer ce plan aux membres de ce personnel mais il est nécessaire de le publier par la voie du Moniteur belge, du moins dans la mesure où il peut avoir des effets à l'égard de personnes étrangères à la Régie.

Sous réserve de cette addition nécessaire, les dispositions actuellement en projet seraient mieux rédigées comme suit :

"Article 1er.-

Dans le mois de l'entrée en vigueur du présent arrêté, le directeur général de la Régie des transports maritimes propose au Ministre qui a l'administration de la marine et de la navigation intérieure dans ses attributions, un plan de rationalisation et d'assainissement pour la période de 1984 à 1990, destiné à améliorer le résultat du compte d'exploitation de la Régie de telle sorte que l'équilibre en soit assuré à partir de 1985.

Le plan prévoit notamment les mesures nécessaires pour atteindre ce but et celles qui doivent permettre à la Régie de satisfaire à ses obligations envers le Trésor public.

Le Ministre des Finances et le Ministre des Communications et des Postes, Télégraphes et Téléphones établissent un plan de remboursement des dettes de la Régie envers le Trésor.

..." (voir l'observation ci-dessus).

.../...

Article 2.

Selon les explications données au Conseil d'Etat, la dérogation prévue par l'alinéa 1er en projet vise l'article 4, alinéa 1er, 1°, f, de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires. Par ailleurs, la Régie n'utilise pas que des navires dont elle est propriétaire; elle en prend parfois en location, "à l'état brut", c'est-à-dire sans équipage.

L'alinéa 2 est inutile. Tant que le Ministre n'a pas fait usage de la faculté qui lui est donnée de déroger à la disposition précitée, celle-ci reste applicable.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 2.-

L'article 4 de la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires est complété par l'alinéa suivant :

"Pour les navires utilisés par la Régie des transports maritimes, le Ministre qui a l'administration de la marine et de la navigation intérieure dans ses attributions, peut déroger à l'alinéa 1er, 1°, f, en ce qui concerne le nombre et la qualification des membres de l'équipage, dans la mesure compatible avec la sécurité du navire et des personnes embarquées".

Article 3.

L'article constitue une disposition définitive qui a pour conséquence que l'article 36 de la loi du 1er juillet 1971 portant création de la Régie des transports maritimes ne sera plus applicable qu'aux membres du personnel qui sont entrés en fonction avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

.../...

La manière logique de traduire ce mécanisme paraît être d'abroger ledit article 36, tout en le maintenant en vigueur par mesure transitoire dans les limites souhaitéespar le Gouvernement.

Le texte suivant est proposé :

"Article 3.-

L'article 36 de la loi du 1er juillet 1971 portant création de la Régie des transports maritimes (R.T.M.) est abrogé. Il reste toutefois applicable aux membres du personnel qui sont entrés en fonction avant l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Si cette suggestion était retenue, le préambule devrait être complété conformément à ce qui a été proposé ci-dessus.

Article 4.

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, le plan prévu à l'article 1er fixera un nombre d'agents inférieur à celui prévu au cadre. Par ailleurs, l'alinéa 1er concerne uniquement le personnel sous régime statutaire.

L'alinéa 2 déroge, et à l'article 41 de la loi du 1er juillet 1971 et à l'arrêté royal n° 56 du 16 juillet 1982 relatif au recrutement dans certains services publics.

.../...

La rédaction suivante est proposée :

"Article 4.-

Jusqu'au 31 décembre 1990, l'effectif du personnel de la Régie sous régime statutaire ne peut dépasser l'effectif fixé par le plan prévu par l'article 1er.

Par dérogation à l'article 41 de la loi du 1er juillet 1971 portant création de la Régie des transports maritimes et à l'arrêté royal n° 56 du 16 juillet 1982 relatif au recrutement dans certains services publics, le Roi ... (la suite comme à l'alinéa 2 du projet)".

Article 5.

L'utilité de cet article peut être mise en doute car le directeur général est chargé, par la loi, de la gestion journalière de la Régie, ce qui implique le pouvoir de modifier l'affectation des agents.

Si la disposition était maintenue, il serait de meilleure méthode légistique de l'insérer dans l'article 12 de la loi du 1er juillet 1971.

Article 6 (devenant éventuellement l'article 5).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article (5).-

Les agents de la Régie habituellement affectés à des emplois à terre sont, lorsqu'ils sont affectés à des emplois du personnel navigant, assimilés aux agents de ce personnel, notamment en ce qui concerne le traitement, les primes, les allocations et les indemnités".

AANHEF.

Het ontwerp heeft tot doel :

1. de Regie voor Maritiem Transport te verplichten tot het opmaken van een rationalisatie- en saneringsplan voor de periode 1984-1990;

2. de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen te wijzigen door, in verband met de door de Regie gebruikte schepen, bepaalde bevoegdheden welke de wet thans aan de Koning verleent, aan de Minister op te dragen;

3. te voorzien in nieuwe bepalingen betreffende het personeel van de Regie.

Uit de tekst van de diverse bepalingen van het ontwerp-besluit en uit de commentaar zelf welke het verslag aan de Koning daarop geeft, blijkt dat het ontwerp-besluit rechtsgrond vindt in artikel 1, 3°, en niet in artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

De tekst onder 1° is weliswaar zeer algemeen gesteld, maar het gaat niet aan hem aan te voeren in een aangelegenheid waarvoor speciaal een andere bepaling van de wet geldt, in dit geval de bepaling onder 3°, die betrekking heeft op de instellingen van openbaar nut.

In het eerste lid van de aanhef zou dan ook moeten worden gelezen : "..., inzonderheid op artikel 1, 3°, en op artikel 2, § 2;".

.../...

De aanhef zou moeten worden aangevuld met de vermelding van de gewijzigde wetten. Dat geldt ook voor de wet van 1 juli 1971 houdende oprichting van de Regie voor Maritiem Transport, indien wordt ingegaan op de suggestie die voor artikel 3 wordt gedaan. De aanhef zou dan moeten worden aangevuld met de volgende verwijzingen :

"Gelet op de wet van 1 juli 1971 houdende oprichting van de Regie voor Maritiem Transport (R.M.T.), inzonderheid op artikel 36;

Gelet op de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen, inzonderheid op artikel 4;".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

1. Zoals dit artikel is geredigeerd, beperkt het zich ertoe te bepalen dat "de directeur-generaal ... van de Regie ... aan de Minister ... een rationalisatie- en saneringsplan ... dient ... voor te leggen".

Het hoeft geen betoog dat dit door de directeur-generaal aan de Minister "voor te leggen plan" uit zichzelf geen rechtsgevolgen kan hebben en dat het slechts een voorbereidende maatregel is. De rechtsgevolgen welke de Regering er wil aan verbinden kunnen alleen volgen uit een beslissing omtrent dat rationalisatie- en saneringsplan.

Het artikel moet dan ook worden aangevuld met een lid waarin de overheid wordt aangewezen die bevoegd is om de bedoelde beslissing te nemen.

.../...

2. Daar de gevolgen van het plan ten dele ook personen zullen aanbelangen die niet tot het personeel van de Regie behoren, is het niet voldoende dat het plan aan de leden van dat personeel wordt voorgelegd, maar moet het via het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, althans voor zover het gevolgen kan hebben ten aanzien van personen die niet tot de Regie behoren.

Onder voorbehoud van deze onmisbare toevoeging zouden de thans ontworpen bepalingen beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 1.-

Binnen een maand na de inwerkingtreding van dit besluit legt de directeur-generaal van de Regie voor Maritiem Transport aan de Minister tot wiens bevoegdheid het Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart behoort, een rationalisatie- en saneringsplan voor de periode 1984 tot 1990 voor, dat bestemd is om het resultaat van de exploitatierekening van de Regie dermate te verbeteren dat deze vanaf 1985 in evenwicht is.

Het plan voorziet onder meer in de maatregelen die nodig zijn om dat doel te bereiken en in die welke de Regie in staat moeten stellen haar verplichtingen tegenover de Staatskas na te komen.

De Minister van Financiën en de Minister van Verkeerswezen en Posterijen, Telegrafie en Telefonie maken een plan op voor de terugbetaling van de schulden van de Regie tegenover de Staatskas.

..." (zie de hiervoren gemaakte opmerking).

.../...

Artikel 2.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg, slaat de in het ontworpen eerste lid bedoelde afwijking op artikel 4, eerste lid, 1°, f, van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen. Anderzijds is het zo dat de Regie niet alleen schepen gebruikt waarvan zij eigenaar is; soms huurt zij er "in bruto-staat", dit wil zeggen zonder bemanning.

Het tweede lid is overbodig. Zolang de Minister geen gebruik heeft gemaakt van de hem geboden mogelijkheid om van de eerdergenoemde bepaling af te wijken, blijft die bepaling van toepassing.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Artikel 2.-

Artikel 4 van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen wordt aangevuld met het volgende lid :

"Voor de schepen die door de Regie voor Maritiem Transport worden gebruikt kan de Minister tot wiens bevoegdheid het Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart behoort, afwijken van het eerste lid, 1°, f, wat betreft het getal en de kwalificatie van de bemanningsleden voor zover zulks overeen te brengen is met de veiligheid van het schip en van de opvarenden".

Artikel 3.

Dit artikel is een definitieve bepaling die tot gevolg heeft dat artikel 36 van de wet van 1 juli 1971 houdende oprichting van de Regie voor Maritiem Transport nog alleen toepasselijk zal zijn op de personeelsleden die in dienst gekomen zijn vóór de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

/

Om hier logisch te werk te gaan, lijkt het nodig het bedoelde artikel 36 op te heffen, met dien verstande dat het bij overgangsmaatregel in werking wordt gehouden in de mate dat de Regering dat wenst.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 3.-

Artikel 36 van de wet van 1 juli 1971 houdende oprichting van de Regie voor Maritiem Transport (R.M.T.) wordt opgeheven. Het blijft evenwel van toepassing op de personeelsleden die vóór de inwerkingtreding van dit besluit in dienst zijn getreden".

Wordt op deze suggestie ingegaan, dan behoort de aanhef te worden aangevuld overeenkomstig hetgeen hierboven is voorgesteld.

Artikel 4.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen zullen er in het in artikel 1 bedoelde plan minder personeelsleden zijn dan er in de personeelsformatie voorkomen. Het eerste lid heeft trouwens alleen betrekking op het statutair personeel.

Het tweede lid wijkt af én van artikel 41 van de wet van 1 juli 1971 én van het koninklijk besluit nr 56 van 16 juli 1982 betreffende de werving in sommige overheidsdiensten.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

.../...

"Artikel 4.-

Tot 31 december 1990 mag het effectief van het statutair personeel van de Regie niet hoger zijn dan het effectief dat is vastgesteld in het in artikel 1 bedoelde plan.

In afwijking van artikel 41 van de wet van 1 juli 1971 houdende oprichting van de Regie voor Maritiem Transport (R.M.T.) en van het koninklijk besluit nr 56 van 16 juli 1982 betreffende de werving in sommige overheidsdiensten, stelt de Koning een bijzondere personeelsformatie vast binnen de grenzen waarvan de Minister onder wie de Regie ressorteert, hetzij voor seizoenbehoeften hetzij voor dringende en tijdelijke behoeften, contractuele aanwervingen van ten hoogste een jaar mag verrichten met het akkoord van de Inspectie van Financiën en voor zover er begrotingskredieten voorhanden zijn".

Artikel 5.

Het nut van dit artikel kan worden betwijfeld; de directeur-generaal is immers, door de wet, belast met het dagelijks bestuur van de Regie, hetgeen impliceert dat hij de dienstaanwijzing van de personeelsleden kan wijzigen.

Mocht de bepaling toch worden behouden, dan zou het uit een oogpunt van wetgevingstechniek beter zijn ze in te voegen in artikel 12 van de wet van 1 juli 1971.

Artikel 6 (dat eventueel artikel 5 zou worden).

Het artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Artikel (5).-

De personeelsleden van de Regie die gewoonlijk aangewezen worden voor betrekkingen aan de wal, worden, wanneer zij aangewezen worden voor betrekkingen van het varend personeel, gelijkgesteld met de leden van dat personeel onder meer wat betreft de wedde, de premies, de toelagen en de vergoedingen".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.